

SVEN JOHANSSON:

Administration på regional nivå

I förra numret av Svensk Tidskrift diskuterades landstingens vara eller icke vara. Landshövding Sven Johansson berör delvis samma frågor då han behandlar fördelningen av arbetsuppgifterna på regional nivå. Han konstaterar att skattetrycket nu nått en sådan nivå att vi inte längre har råd med fyra olika nivåer med självständig beskattningsrätt. Färre skattenivåer är nödvändigt även om det skulle gå ut över den kommunala beskattningsrätten. Hela rollfördelningen mellan de olika samhällsorganen i landet måste omprövas. En central fråga är ämbetsverkens ställning både i förhållande till regeringen och till de olika regionala myndigheterna.

Under de senaste 20–30 åren har det med jämna mellanrum flammats upp en tidvis ganska intensiv diskussion om vem som skall svara för olika samhällsfunktioner på regional nivå. I första hand har diskussionen gällt hur uppgifterna skall fördelas mellan landstingen och de statliga länsorganen, särskilt länsstyrelserna.

1971–78 var jag landstingsråd i Stockholms läns landsting och är nu sedan drygt två år landshövding i Västerbottens län. Mot bakgrund av erfarenheterna från mitt arbete inom både den landstingskommunala och den statliga sektorn skall jag här göra några reflektioner i anslutning till debatten om den regionala administrationen i vårt land.

Från flera olika håll har under den senaste tiden framförts krav om att landstingen skall avskaffas. Huvudproblemet i den debatten är för mig att vi här i landet nu nått ett sådant skattetryck att vi helt enkelt inte längre har råd att hålla oss med fyra olika nivåer med självständig beskattningsrätt. I praktiken har vi för övrigt fem skattenivåer. Förutom staten, landstingen, kommunerna och de kyrkliga församlingarna har riksskatteverket med sina olika anvisningar till taxeringsarbetet – tex när det gäller värderingen av olika förmåner – i praktiken kommit att bli en femte beskattningsinstans. Färre skattenivåer – helst en enda – är enligt min uppfattning ofrånkomligen nödvändigt om vi skall undvika total kollaps på skatteområdet och detta även om det skulle gå ut över den kommunala beskattningsrätten.

Som ordförande i 1976 års kommunal-

ekonomiska utredning må det tillåtas mig att erinra om att vi under partipolitisk enighet i den utredningen tydligt visade på vad som under de närmaste åren skulle hända med den kommunala ekonomin. Mot denna bakgrund är det för mig något förbryllande med den på vissa håll ganska nymornade debatten om exempelvis kommunalskattens snabba utveckling under de senaste åren. Varför har man låtit åren gå utan att ta itu med dessa problem?

Rollfördelningen

Inom länsdemokratikommittén arbetar man nu med olika frågor i samband med rollfördelningen mellan landsting och statliga myndigheter på regional nivå. Inom en snar framtid lär kommittén komma att publicera ett antal alternativa modeller. Uppenbart är emellertid att detta är ett utredningsarbete på lång sikt och att det kommer att dröja länge innan några mera väsentliga förändringar möjligen kan komma att bli genomförda.

Här skall jag inte närmare gå in på de långsiktiga frågorna om hur arbetsuppgifterna skall fördelas mellan våra olika samhällsorgan. Jag vill dock understryka den i och för sig självklara nödvändigheten av att eventuella förslag om mera genomgripande förändringar i arbetsuppgifterna mellan olika myndigheter i vårt samhälle måste vara baserade på en genomgående analys av rollfördelningen i hela vårt samhällssystem. Någon sådan analys har — trots många års utredande — mig veterligen aldrig presenterats.

En av de centrala frågorna i detta utredningsarbete måste bli de centrala ämbetsverkens ställning både i förhållande till regeringen och i förhållande till de olika regionala myndigheterna. Även om det kanske kan uppfattas som "att svära i kyrkan" vill jag ändå ifrågasätta om man kan driva kravet på ämbetsverkens självständighet gentemot regeringen hur långt som helst. I vårt statsskick måste det finnas garantier för att statsmakternas övergripande politiska värderingar snabbt skall kunna slå igenom även i de centrala ämbetsverkens löpande verksamhet och detta trots att kanske en eller annan generaldirektör kan ha en från regeringen avvikande åsikt. Ett visst mått av "ministerstyre" torde därför vara ofrånkomligt.

Bör man då i avvaktan på länsdemokratikommitténs överväganden låta administrationen på regional nivå i stort sett förbli oförändrad? Nej, enligt min mening finns det all anledning att skyndsamt se över i första hand rollfördelningen mellan olika regionala myndigheter inom den statliga sektorn. Ett huvudproblem i detta arbete blir utan tvivel det förhållandet att den statliga administrationen i vårt land i så hög grad är grupperad kring våra centrala ämbetsverk. Detta präglar i hög grad också den statliga administrationen på både regional och lokal nivå. Icke sällan leder detta till revirtänkande och därmed sammanhängande effektivitetsbrister.

Ett uttryck för denna relativt hårda sektorisering av vårt samhälle är exempelvis det faktum att en länsstyrelse inte ens har formell rätt att anföra besvär hos regering-

en om något centralt ämbetsverk skulle fatta ett beslut som av länsstyrelsen uppfattas som negativt för länet i fråga.

Det talas mycket om att länsstyrelsen bland mycket annat skall vara "språkrör" för länets innevånare. Skall länsstyrelsen effektivt kunna fullgöra denna roll, är det ett minimikrav att länsstyrelsen som sådan också får generell rätt att genom formella besvär bringa enskilda ämbetsverks beslut under regeringens prövning. Någon sådan rätt existerar inte i dag. Jag är visserligen väl medveten om att mitt förslag strider mot förvaltningsprincipen att statliga myndigheter inte får anföra besvär över varandras beslut men ett undantag från den regeln borde i detta sammanhang vara i hög grad godtagbart om man menar något allvar med talet om en ökad decentralisering.

Tag regionalpolitiska hänsyn

Särskilt när det gäller att i olika förvaltningsbeslut ta regionalpolitiska hänsyn märker man tydligt konflikten mellan ämbetsverkens sektorsintressen och länets behov av övergripande samhällsbedömningar. Människorna ute i länen har svårt att förstå att staten när den uppträder i skepnad av ett affärsdrivande verk tillämpar målsättningar som är helt i konflikt med den övergripande regionalpolitiken. En nedläggning av en vägstation eller en fyrplats kan i och för sig vara motiverad om man ser problemet från det enskilda verkets utgångspunkter. Ur en vidare synvinkel är den likväl oacceptabel. Åtgärden

kan exempelvis medföra att sysselsättningstillfällen försvinner.

Vad som för verket i fråga uppfattas som en besparing kan i praktiken för staten totalt sett – genom nödvändigheten av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att motverka förlusten av arbetstillfällen – komma att innebära stora merkostnader. Inom ramen för den allmänna sysselsättningspolitiken borde de affärsdrivande verken ha möjligheter att utan att frångå sitt allmänna lönsamhetsansvar också köpa särskilda "regionalpolitiska tjänster".

Det system som tillämpas i fråga om SJ och de olönsamma bandelarna borde rimligen kunna användas på väsentligt fler områden. En sådan kombination av allmän samhällsservice och regionalpolitiska insatser bör ha goda förutsättningar att bli en effektiv form av sysselsättningspolitik.

Samverkan mellan myndigheterna

En relativt enkel åtgärd när det gäller att åstadkomma bättre samverkan mellan olika statliga myndigheter på regional nivå vore vidare att etablera en väsentligt utökad samverkan på det rent administrativa planet. För närvarande har tex som regel varje myndighet sin egen personal- och ekonomiadministration. Statskontoret har börjat studera dessa problem och dessa studier bör snabbt leda till en fördjupad samverkan på de rent administrativa områdena i första hand mellan olika statliga myndigheter på samma ort.

Möjligheterna att öka effektiviteten i

den statliga administrationen på regional nivå borde också bli väsentligt större om man kunde påskynda utvecklingen mot en ökad frihet för kommunerna att själva forma sin förvaltning. (Här förutsätter jag självfallet att sådana ändrade regler inte medför en kostnadsövertäckning från stat till kommun.) I rimlig utsträckning måste man då också acceptera att olika kommuner väljer skilda metoder för att lösa sina uppgifter.

Väsentliga frågor

I avvaktan på att statsmakterna på basis av bla länsdemokratikommitténs principiella överväganden tar slutlig ställning till hur vi i Sverige skall ha vår administration på regional nivå borde man "i det korta perspektivet" kunna inrikta sig på följande delfrågor:

- 1 Möjligheterna att till kommunerna överföra ytterligare uppgifter.
- 2 Länsstyrelsens dubbla roll som både

"regeringens förlängda arm" och "länets språkrör" måste starkare markeras. Det innebär bla att länsstyrelsen bör få en generell besvärsmätt i frågor av väsentlig betydelse för länet även när det gäller de centrala ämbetsverkens beslut.

- 3 Ökad skyldighet för de statliga verken att i sin löpande verksamhet ta regionalpolitiska hänsyn.

- 4 Utbyggd administrativ samverkan mellan statliga myndigheter på samma ort.

Dessa fyra delområden uppfattar jag främst som praktiska frågor som bör kunna angripas från i första hand administrativa utgångspunkter. Möjligheter bör finnas till rationaliseringar och besparingar. Samtidigt skulle man få tid till de mera djuplodande teoretiska analyser som enligt min uppfattning är oundgängligen nödvändiga innan man tar ställning till de genomgripande frågorna om behovet och lämpligheten av en mera radikal förändring i rollfördelningen mellan de olika samhällsorganen i vårt land.